

Szakmai beszámoló

a 43369. sz. „A környezeti károk miatti nemzetközi felelősség” c. kutatási téma zárójelentéséhez

1. A 2003. évi iraki háború és a nemzetközi jog; szürrealista kérdések?

A tanulmány **közvetetten** kapcsolódik a környezeti károk miatti nemzetközi felelősség témájához, elsődlegesen az Irak ellen 2003-ban indított háború legitimitását, a pro és contra nemzetközi jogi érveket vizsgálja. Az önvédelem jogának vélt vagy valóságos megváltozása releváns lehet olyan – régóta ismert – nemzetközi tényállások esetében, amikor az állam természeti környezetét fenyegető rendkívüli veszélyről lehet szó. E tényállás más vonatkozásban is releváns, mert felveti a Biztonsági Tanács szerepét a béke megsértésének vagy veszélyeztetésének megállapításában, az általa foganatosítható intézkedések körét, ide értve valamelyik állam nemzetközi felelősségének érvényesítését súlyos környezeti károk bekövetkezésének esetében, melyre már van precedens. A tanulmány a kutatási témával általános szinten is érintkezik, elsősorban az ENSZ Alapokmányának értelmezésével, különösen a nemzetközi jog imperatív szabályainak súlyos megsértése és a megsértett államok által a nemzetközi felelősség felvetése és a foganatosítható intézkedések vonatkozásában, továbbá a nemzetközi jog hatékonysága problémájának *per tangentem* felvetésével.

2. Les dommages environnementaux transfrontieres a la lumiere de la codification de la responsabilité internationale.

A nemzetközi környezetvédelmi jog - a nemzetközi jogalkotás és ezen belül a generális sokoldalú nemzetközi szerződések létrehozásában – szinte exponenciális növekedést mutatott, melyen belül a dolog természete szerint végbement a nemzetközi jogi megoldások fejlődése is. Bár a nemzetközi környezetvédelmi jog növekedése és fejlődése nem fejeződhet be, a 2002. évi Johannesburgban tartott „Fenntartható fejlődés világkonferencia” eredményéből következik az, hogy kezd előtérbe kerülni a nemzetközi környezetvédelmi jog szerződéses szabályainak és általános elveinek alkalmazása, végrehajtása. A nemzetközi környezetvédelmi jog alkalmazási folyamatában – a nemzeti jogrendszerek szerepe és a nemzetközi viták rendezése mellett – elvileg kiemelkedő fontosságú a nemzetközi felelősség jogintézménye. Éppen a nemzetközi környezetvédelmi jog fejlődésének köszönhető az, hogy a határon túli környezeti károk, pl. a 2000. évi cianid szennyezés a Tiszán nemzetközi jogi normák alapján minősíthető. Az előzőekben összegezett jogfejlődést ki kell egészíteni a nemzetközi felelősség kodifikációjára irányuló - az ENSZ Nemzetközi Jogbizottságában végzett – munkával, melynek kiemelkedő eredménye „az állam nemzetközi jogsértés miatti felelőssége” tárgyában 2001-ben megszületett végleges tervezet. Ezenkívül az 1960-as évektől nemzetközi

magánjogi szerződések jönnek létre – egyes területen vagy általában – a környezetszennyezésből keletkező károk miatti nemzetközi magánjogi felelősség szabályainak meghatározására, sőt a környezeti károk miatti felelősség büntetőjogi aspektusai is megjelennek.

A nemzetközi környezetvédelmi jog és a nemzetközi felelősség jogának az előzőekben vázolt párhuzamos fejlődése szükségszerűen interakciókat, érintkezési pontokat hozott létre, mely kettős kihívást keletkeztet az államok mint a nemzetközi jog alanyai számára: egyrészt tisztázni kell a lehetséges nemzetközi felelősségi fajtákkal kapcsolatos általános preferenciát, mely tekintetben feltehetően a határon túli kárt okozó ország illetve az érintett állam, esetleg a nemzetközi közösség mint egész választása nem esik egybe, másrészt értékelni kell az egyes felelősségi alakzatok hasznosíthatóságát a konkrét határon túli károk eseteiben. A problémák – nem véletlenül – a határon túli környezeti kár előidézése, mint nemzetközi jogsértés miatti felelősség elismerésében csúcsosodnak ki, melyet adekvát módon tükröz vissza a nemzetközi jog tudományának megosztottsága e kérdésben, a nemzetközi szerződések és más dokumentumok ambivalens felelősségi klauzulái és az esetjog bizonytalansága. A nemzetközi jogsértés miatti felelősség érvényesítésének fő akadályai a beszámítás és a kötelezettségszegés megállapíthatóságánál jelentkeznek, illetve a határon túli károk multilaterális dimenziójának elismerésében. E nehézségek meghaladása nemzetközi szerződések */lex specialis/* megkötésével valósulhat meg, melynek már vannak példái.

3.A 2003. évi kijeji jegyzőkönyv: redivivus vagy innováció.

A kijeji jegyzőkönyv a nemzetközi folyókon ipari balesettel előidézett szennyezés által okozott határon túli károk miatti polgári jogi felelősséget szabályozza. A jegyzőkönyv az ENSZ Európai Gazdasági Bizottságának /EGB/ égisze alatt jött létre. Kidolgozását végző szakértői bizottság figyelembe vette más releváns nemzetközi szerződések megoldásait. E körülmény magyarázza a tanulmány címében megfogalmazott kérdést. A jegyzőkönyv két hatályos nemzetközi szerződés, jelesül az 1992. évi Helsinkiben kötött vízügyi egyezmény és az ugyancsak 1992. évi Helsinkiben kötött ipari baleset egyezmény metszetét jelentő tényállásra kíván nemzetközi magánjogi felelősségi rendszert felállítani. E felelősséget kanalizálva az ipari létesítmény üzemeltetőjének objektív felelősségét mondja ki, rögzíti a kimentési okokat és korlátozza a felelősség terjedelmét időben és a kártérítési összegben, a releváns kár fogalmát kiterjeszti az ésszerű védekezési és helyreállítási költségekkel. Tartalmazza a károsult mint felperes és a károkozó mint alperes közötti perre vonatkozó szabályokat /határkörrel rendelkező bíróságok, a jogerős ítélet végrehajtásának kötelezettsége/. A jegyzőkönyv újításai közül különösen kiemelendő az Állandó választott Bíróság joghatósága a természeti erőforrásokkal kapcsolatos és/vagy környezeti viták fakultatív szabályzata

szerint, továbbá az államok szerepének megerősítése, bár ez utóbbiak nemzetközi felelőssége csak jogfenntartó záradékban jelenik meg.

4. A környezeti károk miatti nemzetközi felelősség dilemmái.

A Nemzetközi Tengerjogi Törvényszék előtt folyamatban levő brit-ír vita, az un. MOX ügy magán hordozza a határon túli környezeti károk /ebben az esetben csak kárveszély/ releváns paramétereit, mely feltehetően befolyásolni fogja a nemzetközi környezetvédelmi jog fejlődését, ezen belül a határon túli környezeti károk orvoslásának módozatait. Az adott ügyben az államok közötti, azaz a nemzetközi felelősség érvényesítésére irányuló törekvéssel találkozunk. A tanulmány *per tangentem* vizsgálja a határon túli környezeti károk jóvátételének tárgyában kötött nemzetközi magánjogi egyezményeket és rámutat az e megoldással kapcsolatban mutatkozó preferencia illuzórikus voltára. A határon túli környezeti károk okozása mint nemzetközi jogsértés nemzetközi jogi megítélése az ENSZ Nemzetközi Jogi Bizottsága által 2001-ben elfogadott és a Közgyűlés által tudomásul vett tervezet alapján történhet azon vélelem figyelembe vételével, hogy e tervezet *grosso modo* a nemzetközi szokásjog *de iure condito* szabályait kodifikálja. Bár az említett tervezet az államok nemzetközi jogsértés miatti felelőssége egységeből indul ki, mely logikus következménye a nemzetközi jog primér és szekunder normái közötti megkülönböztetésnek, mégis indokolt a környezeti károkat okozó tevékenység vagy mulasztás bizonyos mértékű elkülönült kezelése különösen az olyan összefüggésekben, mint a határon túli károkozó magatartás beszámíthatósága, a kötelezettségszegés megítélése a nemzetközi környezetvédelmi normák specialitásainak fényében, a jogellenességet kizáró körülmények, a felelős állam kötelezettségei, a sértett állam meghatározása és az ellenintézkedés lehetősége. Külön probléma a *res communis omnium usus* területen bekövetkezett környezeti károk miatti felelősség felvethetősége, azaz a multilaterális kötelezettségek és a nemzetközi felelősség kapcsolata. Ez utóbbi egészítendő ki azzal, hogy miután a Nemzetközi Jogi Bizottság törölte a nemzetközi büntett fogalmát, vannak-e a nemzetközi környezetvédelmi jognak imperatív normái, illetve *erga omnes* kötelezettséget létesítő szabályai. A nemzetközi környezetvédelmi jog és az állam nemzetközi jogsértés miatti felelőssége elméleti korrelációjának összevetése az e területen létező nemzetközi gyakorlattal a levezetés tisztaságát jelentős mértékben módosítja.

5. A határon túli környezeti károk orvoslásának problémája: nemzetközi magánjogi egyezmények.

Már a „szennyező fizet” elv konszolidációja előtt az 1960-as évektől kezdve nemzetközi szerződések jöttek létre a környezeti károk különböző területeire. Így léteznek az atomkár-egyezmények, nemzetközi tengeri jogi egyezmények, elsősorban a tankhajó-balesetektől származó tengerszennyezésekre, a veszélyes tevékenységgel okozott környezeti károk

miatti 1993. évi luganoi egyezmény az Európa Tanács égisze alatt, a veszélyes hulladékok országhatárokat átlépő szállításából keletkező károk /1999. évi bázeli jegyzőkönyv/ és vannak *in statu nasendi* egyezmények is. A több mint 30 nemzetközi magánjogi egyezmény pusztán léte önmagában igazolni látszik azt, hogy a nemzetközi gyakorlat e megoldást preferálja. E következtetést azonban lerontja az, hogy sok egyezmény nem lépett hatályba, a szerződő felek száma alacsony, hatékonyságuk – a tankhajók által okozott tengerszennyezésről szóló egyezmény kivételével – gyenge. A legfontosabb egyezmények összehasonlítása több szempont figyelembe vételével történhet meg, így a szerződések személyi, területi és tárgyi hatálya alapján, a nemzetközi magánjogi felelősségi rezsím egyes paramétereinek /releváns kár, a felelősség kanalizációja, a felelősség alapja, azaz objektív felelősség és kimentési okok/ megjelenítésének módozatai, a perjogi szabályok, végül az államok nemzetközi felelőssége és a nemzetközi magánjogi felelősség viszonyának meghatározása, pl. háttér- vagy szubszidiárius felelősség megállapítása.

6. International responsibility for transboundary environmental damages.

Megjelenés alatt az Acta Juridica et Politica c. folyóiratban

A különböző veszélyes /nukleáris energia felhasználása, ürtevékenység, vegyipar, kőolajszállítás, óriási vízierőművek építése/ tevékenységek megjelenése és széles körű elterjedése magával hozta azt, hogy egyre inkább gondolni kellett az ilyen tevékenységek lehetséges káros hatásaira, melyek gyakran átlépték az államhatárokat és kárt okoztak más államok területén vagy a *res communis omnium usus* státusú térségeken /nyílt tenger, világűr/. E problémákra a nemzetközi közösség, mint egész elsősorban nemzetközi jogalkotással válaszolt, kétoldalú és multilaterális-, ezen belül generális szerződések jöttek létre, kiépítették a nemzetközi együttműködés intézményrendszerét. A nemzetközi környezetvédelmi jog szinte exponenciális növekedése a dolog természete szerint nem küszöbölhette ki határon túli környezeti károk bekövetkeztét, melyre nagyon sok példát lehet felsorolni az elmúlt évtizedek történéseiből. E károk orvoslására, figyelemmel alapvetően nemzetközi jellegükre, nemzetközi jogi megoldásokat kellett kidolgozni. Első megközelítésként számos szerző a nemzeti jogrendszerekben ismert és széles körben elfogadott objektív /*strict liability*/ recepcióját javasolta az un. általános jogelvek, mint a nemzetközi jogban létező speciális jogforrás alapján. Felfedezték a Trail Smelter ügyet, melyet *locus classicus*-nak tekintettek és kimutatták hatását, továbbélését a nemzetközi bírói gyakorlatban, az ENSZ égisze alatt elfogadott környezetvédelmi nyilatkozatokban, illetve számos nemzetközi szerződés rendelkezésében. A másik meghatározó tényezőnek – több szempontból – az államok nemzetközi felelőssége kodifikációjának megindulása bizonyult: i/ a nemzetközi jogsértésre vonatkozó szabályok megszilárdulásával könnyebben elbírálhatóvá vált az adott határon túli

környezeti árt előidéző magatartás legitim vagy illegitim volta; ii/ különösen súlyos környezeti károkozások nemzetközi büntett rangjára emelkedtek, melyek – e kategória eltörlése ellenére – bizonyos mértékig tovább élnek a nemzetközi jog imperatív szabályai súlyos megsértésében, ill. a nemzetközi felelősség nem közvetlenül sértett államok általi felvethetőségében; iii/ a nemzetközi felelősség alapjának tisztázása során vetődött fel az is, hogy létezik nemzetközi felelősség a nemzetközi jog által nem tiltott magatartások káros eredményei miatt, mely *prima facie* az államok nemzetközi felelőssége megkettőzésének tűnt, de e téma kodifikációjának folyamatában e látszat nemcsak eltűnt, hanem új tartalmat is kapott. A környezeti károk miatti nemzetközi felelősség nemcsak a nemzetközi jog általános szabályainak síkján, azaz a nemzetközi szokásjogban létezik, hanem speciális nemzetközi szerződések tárgya is. *Lex specialis* létrehozásának megengedettségét az állam nemzetközi jogsértés miatti felelősségét kodifikáló 2001. évi végleges tervezet *expressis verbis* elismeri és hallgatólagosan elfogadja a nemzetközi jog által nem tiltott magatartások esetleges káros eredményei miatti felelősség */liability/* területén a Nemzetközi Jogi Bizottság által végzett munka is, még ha ennek következménye a nemzetközi jog fragmentációjának veszélye lehet. Bár a *lex speciális* körébe eső nemzetközi szerződések köre nincs egyértelműen rögzítve, feltétlenül ide sorolandó az úrkárfelelősségi egyezmény, az ENMOD egyezmény, a Világkereskedelmi Szervezet szabályrendszere, ugyanakkor ambivalensnek tűnik a környezethez való jogot emberi jogként elismerő megoldások minősítése. A környezeti károk miatti nemzetközi felelősség különböző fajtáinak kikristályosodása elvezet ahhoz a lehetőséghez, hogy kialakítható az ilyen felelősségek elméleti rendszere. E rendszer az alábbi tényezők kombinációja alapján építhető fel: i/ kik a felelősség alanyai /állam, nemzetközi szervezet, magánszemély/, ii/ milyen típusú lehet a felelősség /államok közötti, nemzetközi magánjogi, nemzetközi büntetőjogi/ és iii/ milyen jogforrás szabályozza az adott felelősségi típust /a nemzetközi jog általános szabályai, nemzetközi szerződések, nemzeti jogrendszerek/. A környezeti károk miatti nemzetközi felelősség rendszerének kialakításában a Nemzetközi Jogi Intézet 1997. évi strasbourgi határozata jutott a legmesszebbre és tűnik a legkimunkáltabbnak. Ebből kiindulva a tanulmány a környezeti károk miatti nemzetközi felelősség rendszerén belül 12 felelősségi alakzatot vagy fajtát különböztet meg, melybe nem számítódik be az Európai Unió releváns joga, tekintettel arra, hogy ez utóbbi az EU Bíróság konstans gyakorlata szerint *sui generis* jogrendszernek minősül. A lehetséges 12 felelősségi alakzataból további vizsgálatra érdemes az államok nemzetközi felelőssége nemzetközi jogsértés- vagy nemzetközi jog által nem tiltott magatartás káros eredményei miatt, mindkét esetben a nemzetközi szokásjog vagy nemzetközi szerződés alapján, a környezeti károk jóvátételére vonatkozó nemzetközi magánjogi egyezmények, végül a környezeti károk miatti nemzetközi felelősség büntetőjogi aspektusai. A nemzetközi szervezetek környezeti tárgyú nemzetközi felelőssége ugyan nem kizárt, de egyrészt inkább

in statu nascendi létezik, másrészt gyakorlati szerepe még elhanyagolható, a nemzetközi magánjog releváns kollíziós normái pedig a nemzeti jogrendszerekhez tartoznak.

7. A környezeti károk miatti nemzetközi felelősség büntetőjogi aspektusai. *Megjelenés alatt*

A nemzetközi jog újabb fejlődése konszolidálta a nemzetközi bűncselekmény */delicta iuris gentium/* intézményét, mely alatt a természetes személyeknek a nemzetközi rend alapvető érdekeit védő nemzetközi jogi normák súlyos megszegése miatti – a nemzetközi jogon alapuló – büntetőjogi felelősség értendő. E jogfejlődés e körbe integrált egyes környezeti károkozásokat is. Ezen nemzetközi bűncselekményektől el kell határolni azt, amikor az állam szerződésben vállalt kötelezettsége végrehajtása céljából saját büntető törvénykönyvébe releváns tényállásokat illeszt be és az elkövetőket felelősségre vonja. A környezeti károkozás mint nemzetközi bűncselekmény megjelent az emberiség békéje és biztonsága elleni bűncselekmények kódexének kidolgozására irányuló – az ENSZ Nemzetközi Jogi Bizottsága által végzett – kodifikációs munkában, így az 1991. évi ideiglenes tervezetben is. Az 1996. évi végleges tervezet – jogfenntartó záradék beiktatásával – csak fegyveres összeütközés esetében tartja meg a környezeti károkozás nemzetközi bűncselekményét a feltételek további szigorításával. A Nemzetközi Büntetőbíróságról szóló 1998. évi római statútum megerősíti a környezeti károkozás bűncselekményének helyét a háborús bűncselekmények körében, mely azonban számos problémát involvál. Ezenkívül az agresszió *de iure condendo* bűncselekmény is, mely sajátos arculatot kaphat, ha bizonyos környezeti károkozások a nemzetközi béke és biztonság veszélyeztetésével, esetleg megszegésével identifikálhatók. Végül létezik a belső jogon keresztül megvalósuló nemzetközi büntetőjogi felelősség a tengerjogi egyezmények, a veszélyes hulladék egyezmény alapján, és külön kiemelendő az Európa Tanács égisze alatt létrejött 1998. évi strasbourgi egyezmény.

8. L'oeuvre de la Commission du droit international relative a la responsabilité pour les conséquences préjudiciables découlant d'activités qui ne sont pas interdites par le droit international: une faillite ou un pas en avant. *Megjelenés alatt !*

A modern technika által generált veszélyeket felismerve az 1960-as évek elején felmerült a határon túli károkkal érintettek számára jogorvoslat biztosítása. Ennek érdekében felmerült a nemzeti jogrendszerekben meglevő objektív felelősség */strict liability/* mint általános jogelv nemzetközi jogi recepciója. E törekvéseknek további impulzust adott az állam nemzetközi jogsértés miatti felelőssége kodifikációjának megindulása, melynek során tisztázni kellett a nemzetközi felelősség lehetséges alapját vagy alapjait. Ebből született meg „a nemzetközi jog által nem tiltott tevékenységek esetleges káros

eredményei miatti felelősség” c. kodifikációs téma, egyszerűbben: *sine delicto* felelősség, melynek kodifikációja befejezés előtt áll. /A Nemzetközi Jogi Bizottság a tervek szerint 2006-ban fogadja el a végleges tervezetet!/

Az objektív felelősséget kizorító *sine delicto* felelősség nemcsak az elnevezés megváltozását jelenti, hanem tartalmának és jogi természetének mélyreható átalakulását is. A kodifikációs téma ezzel identifikálódott az un. *sic utere tuo at alienum non laedas* maximával, mely már nem felelősség szabály, hanem egyike a nemzetközi jog primer szabályainak. E változás számos mélyreható következménnyel járt: i/ a kodifikációs tárgy a határon átjutó környezeti hatásokra korlátozódott, kizárva más – az objektív felelősség szempontjából – releváns tényállásokat; ii/ un. komplex nemzetközi kötelezettségként fogalmazódott meg anyagi jogi és eljárási kötelezettségek halmazával, melyben minden elem relatív; iii/ korreláció létesült a prevenció és a jóvátétel között az előbbi primátusával; iv/ a kibocsátó állam és az érintett állam közötti érdekegyensúly biztosításához induktív módszer alkalmazását javasolja tényezővizsgálaton keresztül.

A Nemzetközi Jogi Bizottság 1996-ban „létrehozta” az ideiglenes tervezetet, melyet követően jelentős fordulat ment végbe: a Bizottság 1998-ban a tárgy kettéosztása mellett döntött és 2001-ben elfogadta a veszélyes tevékenységekből származó határon túli károk megelőzéséről szóló végleges kodifikációs tervezetet, melyet az ENSZ Közgyűlése tudomásul vett. E tervezet a károkozó esetleges felelőssége szempontjából csak annyiban releváns, hogy kijelöli azon területek határait, ahol a károsult jogorvoslatra számíthat. Ezenkívül a prevenciós szabályok létezése – amennyiben megsértésük megvalósul – jogalapot teremtenek az állam nemzetközi jogsértés miatti felelőssége számára. A kodifikációs téma jóvátételi aspektusának kidolgozása jelenleg folyamatban van. Elejtették a nemzetközi felelősség gondolatát, azaz a *sine delicto* felelősség *prima facie* eltűnt a nemzetközi jog általános szabályainak szintjén. /Ami nem zárja ki speciális egyezmények létrehozásának lehetőségét!/
Az okozott károk jóvátételét az államok kollíziós nemzetközi magánjoga keretében írja elő.

A nemzetközi jog által nem tiltott tevékenység káros eredményei miatti felelősség kodifikációja váratlan eredménnyel járt: e területen ugyan széleskörű nemzetközi gyakorlat létezik, mint azt az ENSZ Titkárságának különböző összeállításai bizonyítják, ugyanakkor az is kétségtelen, hogy a kodifikáció kezdeti széles körű támogatásában bekövetkezett erózió következtében aligha beszélhetünk a *communis opinio sine necessitatis* meglétéről, az egyik konjunktív feltétel hiányában nemzetközi szokásjogi szabály vagy szabályok létezéséről. Ettől függetlenül a határon túli károk bekövetkezéséből adódó problémák megmaradtak, kiküszöbölendő feszültségforrást jelentenek a kibocsátó állam és az érintett állam kapcsolatrendszerében. A viták ugyan eliminálhatók *ad hoc* megállapodások segítségével, de figyelembe véve a határon túli károk feltételezhető gyakoriságát és nagyságrendjük lehetséges

eszkálációját, aligha kerülhető el az, hogy az érdekeltek csatasorba állítják a nemzetközi jogi érveket, meghaladva ezzel egy diplomáciai egyezség kereteit. Így visszatérhetünk az objektív felelősség, mint általános jogelv újbóli felvetéséhez.

Pécs, 2006. február 28.

Dr. Bruhács János